

# 1. CAPÍTULO INTRODUCTORIO

*Regina Galhardi*

## 1. INTRODUCCIÓN

La necesidad de adquirir cada vez más conocimientos y nuevas habilidades para respaldar la empleabilidad en la economía del conocimiento, hace que el acceso a la **inversión en capital humano** sea un tema importante a considerar para un número cada vez más grande de personas, empresas y gobiernos. A pesar del creciente interés prestado a tal inversión, es poco lo que sabemos sobre ella con una base sistemática. Si no contamos con información sistemática, es muy difícil lograr una visión realista acerca de la **magnitud y naturaleza** de las inversiones en capital humano. Además, sin esta información cuantitativa sobre una base comparativa, es muy difícil alentar a países, empresas o empresarios y personas en general a incrementar sus esfuerzos actuales en la inversión en formación.

Como fue propuesto por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en la sesión N° 88 de su reunión anual en el año 2000, la OIT debería sugerir una serie de parámetros sobre inversión en formación, en lo posible diferenciados para las distintas regiones del mundo, tamaño de las empresas o sectores de la industria, como reflejo y punto de referencia para países, sectores y empresas (OIT, 2000).

Tanto internacionalmente como en la región de América Latina y el Caribe, los países están en diferentes etapas de una reforma de sus sistemas de educación y formación profesional con el fin de lograr la ambiciosa meta de asegurar oportunidades equitativas de formación a lo largo de la vida para todos, y proveer el capital humano necesario para el crecimiento social y económico.

Desde la década de los años ochenta, y particularmente en la década de los noventa, el panorama de la formación y educación profesional en América Latina y el Caribe registró cambios profundos e importantes. De ser una región en la cual la oferta de formación profesional estaba caracterizada por la participación de instituciones, que eran generalmente públicas, ha evolucionado gradualmente hasta convertirse en una región con una variedad de modelos para el

financiamiento y la oferta de educación profesional.

A pesar de que el financiamiento público tradicional continúa existiendo<sup>1</sup> a través de los sistemas de educación técnica y formación profesional remanentes, han surgido nuevos esquemas de financiamiento. Estas nuevas fuentes que tienen que ver con sectores industriales clave, financiamiento directo de fuentes internacionales, y/o exoneración de impuestos e incentivos fiscales para la inversión en formación, son algunas de las experiencias que se están poniendo en práctica actualmente.

Como fuera acordado en la reunión tripartita interamericana sobre formación, productividad y trabajo decente (Río de Janeiro, 15-17 de mayo de 2002): “Es necesario aumentar las inversiones en formación profesional tanto públicas como privadas”.

El diálogo social fue considerado una herramienta útil para el desarrollo de nuevos sistemas de financiamiento y la promoción de la inversión en formación. La promoción de la inversión privada en formación profesional permanente en el lugar de trabajo fue abogada como una estrategia posible y viable.

Una de las experiencias más novedosas a nivel regional está relacionada con el proceso de descentralización llevado a cabo por las instituciones de formación profesional tradicionales, con el objetivo de responder mejor a las demandas de formación local y/o sectorial y propulsar la innovación tecnológica y el desarrollo. A través de la adopción de estrategias sectoriales, varias instituciones de formación profesional (IFP) han convertido sus centros de formación multidisciplinarios en centros especializados que apuntan a áreas o líneas de producción específicas y/o establecieron acuerdos y alianzas con institutos de tecnología y universidades, centros de formación de empresas y empleados, y en algunos casos abrieron centros de formación en parques industriales. En este abordaje, fuentes adicionales y alternativas de financiamiento también se obtienen a través de estas nuevas formas de asociarse con empresas y clientes.

Por otro lado, agentes del Estado relacionados a la formación profesional se han diversificado; hay nuevos roles desarrollados por el Ministerio de Trabajo, la Secretaría de Bienestar Social o entes públicos especializados, quienes se han tor-

---

1 En este sistema, los fondos de financiamiento para las instituciones de formación profesional (IFP) provienen de tributos o contribuciones parafiscales de empresas. Estos impuestos son específicamente gravados para la formación profesional, y son casi siempre calculados como un porcentaje sobre el monto de la nómina de pago de sueldos. Las contribuciones se organizan de distinta forma en los diferentes países pero el sistema cubre todas las empresas con más de diez empleados, y en algunos casos, también empresas públicas y organismos del Estado. El monto de la contribución varía del 0,5 al 2% de la nómina de pagos (Galhardi, R., 2002).

nado fuentes de financiamiento públicas, sacando ventaja de y/o estimulando el surgimiento de “mercados de formación” que involucran a numerosos proveedores tanto públicos como privados.

Varios sistemas de formación profesional en la región tales como los de Brasil, Chile, Colombia, Jamaica y México han adoptado los arreglos antes descritos. Al enfocarse más en los sectores económicos o las líneas de producción, crean alianzas con nuevos socios y clientes (universidades, empresas, institutos tecnológicos, etc.) con el fin de satisfacer, al mismo tiempo, las necesidades de la sociedad y las economías, de una manera integral, eficiente y oportuna. A través de la estimulación del “mercado de la formación” diseñan nuevos arreglos que se caracterizan por estar orientados hacia la formación permanente, el reconocimiento de aprendizajes/conocimientos previos, la normalización y certificación de competencias, etc.

En la presente obra presentamos cinco casos de estudio nacionales y un caso internacional sobre la participación y gastos en formación profesional. El caso internacional compara la información disponible y procesada por una base de datos pionera y original sobre inversión en formación, y revela algunas interesantes tendencias sobre el gasto y participación en la formación en distintos países y regiones, basadas en una serie de variables que el banco de datos incluye. Los casos nacionales fueron elegidos por ser innovadores, tener resultados destacados o haber promovido el diálogo social y el trabajo decente a nivel local, regional o sectorial. Pueden ser presentados como ejemplos de “buenas prácticas”, cuyas estrategias de inversión podrían ser imitadas por otros. Los estudios proporcionan información **cualitativa** y **cuantitativa** sobre la formación brindada, los factores determinantes y los costos, y por lo tanto constituyen parámetros de referencia en materia de formación. Los estudios se basaron en información secundaria (estadísticas, encuestas, estudios, etc.) y fueron complementados con fuentes primarias siempre que no se obtuvieron estadísticas oficiales. Cada estudio describió y analizó el sistema nacional de educación y formación profesional (EFP) en su totalidad, con especial atención en los enfoques más innovadores, resaltando los siguientes puntos:

- Las políticas y mecanismos de financiamiento e incentivos que respaldan el nuevo enfoque.
- Serie de datos/fecha específicos sobre la participación y gastos en actividades de formación de los diez últimos años (si están disponibles) para ilustrar, por ejemplo, los cambios en el abordaje político o incentivos existentes.
- Indicadores que pudieran ser útiles para hacer comparaciones interna-

cionales y/o establecer puntos de referencia normativos.

- Beneficios e impedimentos/limitaciones de cada arreglo desde el punto de vista de los interlocutores sociales.
- Los puntos a favor y en contra de los arreglos innovadores de financiamiento, comparados con los tradicionales.

## 2. ESTRUCTURA DEL PRESENTE ESTUDIO

Este libro está organizado en ocho capítulos y dividido en dos partes: la analítica y la empírica. La parte I comprende dos capítulos en los cuales se establece el marco analítico para el análisis de la inversión en formación y el rol de los interlocutores sociales en este proceso. El capítulo 2 está dedicado al marco conceptual de la inversión pública y privada en capacitación. Describe diferentes mecanismos y maneras de proceder usadas internacionalmente en esta área y los ilustra con datos empíricos. Se analizarán las formas y medios tradicionales de financiamiento públicos y los arreglos innovadores, caracterizados por mecanismos de cofinanciamiento en los cuales la persona, el Estado y el sector privado contribuyen a la formación de la mano de obra, re-capacitando e incrementando la empleabilidad. Se brindan ejemplos de estos arreglos, montados con el fin de impulsar la formación dirigida a la demanda de las personas y empleadores. Los autores abogan por la necesidad de compartir las responsabilidades entre el gobierno y los interlocutores sociales para el financiamiento de la formación. El capítulo 3 nos da una visión más amplia e internacional de la inversión en formación; se estudian indicadores del desarrollo de habilidades de la mano de obra y se comparan tendencias entre países y regiones del mundo durante el período 1995-2002. En este capítulo se explica cómo se construyen los indicadores; su importancia y aplicabilidad así como sus limitaciones. Teniendo en cuenta estas pautas, el autor usó los indicadores para comparar las tendencias en los gastos y la participación en EFP entre países y regiones del mundo. Los países latinoamericanos, la Comunidad de Estados Independientes (CEI), los países del Sudeste Asiático, los nuevos Estados miembros y los países candidatos a la Unión Europea (UE) fueron algunos cuyas tendencias se analizaron dentro del grupo y entre ellos a la vez. También se señalan algunas tendencias en países menos desarrollados y en otros con altos ingresos. Este capítulo resalta las divergencias entre países en términos de participación y gastos en la formación y enfatiza la necesidad del relevamiento continuo y actualización de datos estadísticos sobre la participación y gastos en capacitación, no sólo para las naciones desarrolladas sino, en especial, para los países en vías de desarrollo. No tenemos estadísticas com-

parables internacionalmente sobre EFP en este aspecto. Éstas son de primera necesidad para promover políticas y programas activadores o correctivos, para elevar los niveles de desarrollo humano y aumentar la productividad y competitividad laboral a largo plazo. Este estudio pone énfasis en el análisis profundo de las evidencias regionales de América Latina y el Caribe para entender las limitaciones de participación y financiamiento en la formación, en este contexto en particular.

Las datos empíricos de la región son analizados y discutidos en los siguientes cinco capítulos. El capítulo 4, que trata sobre el mercado de EFP brasileño, describe las características del sector en términos de tamaño, perfil, financiamiento y administración, de una manera amplia. Presenta una clasificación del sector que incluye las IFP tradicionales y los actores más nuevos en esta área, lo que ilustra la diversidad del mercado. Incluye una variedad de proveedores públicos y privados que ofrecen EFP a los sectores formales e informales, los trabajadores empleados y desempleados, en sectores económicos y ocupacionales diferentes, desde una empresa y localidad pequeña hasta una grande. Se ha estimado que el mercado de EFP brasileño comprendía alrededor de 35 mil escuelas y centros (públicos y privados); inscribió 32 millones de estudiantes; y gastó alrededor de US\$ 13 billones en actividades de formación por año durante el período 1999-2000. Esta última cifra correspondía al 40% del gasto total en educación. Este capítulo describe y analiza los “pro y contra” de las dos más grandes fuentes de financiamiento del sistema EFP brasileño, como son los impuestos sobre la nómina de empleados que existen desde comienzo de la década de los cuarenta, y el Fondo de Amparo al Trabajador (FAT) desde los años noventa. El estudio concluye que las fuentes públicas de inversión en capacitación son importantes, complementarias y necesarias en un país donde la inequidad es alta y las oportunidades de EFP no están distribuidas equitativamente. Las fuentes privadas por sí solas no alcanzan para lograr los objetivos en la educación y la formación de las políticas públicas orientadas a los grupos más desfavorecidos, la promoción de justicia social y equidad, y la mejora del nivel de educación de la Población Económicamente Activa (PEA).

El quinto capítulo, sobre el sistema de formación profesional y su financiamiento en Chile, describe el modelo de capacitación tanto público como privado y en particular analiza los efectos y la lógica de un incentivo para la capacitación en las empresas: la franquicia tributaria. Se analiza el crecimiento explosivo de la demanda privada de capacitación según el tamaño de la empresa, áreas de especialidad, categoría de trabajadores así como la diversificación y descentralización de la oferta de capacitación. Se destaca que más de 800.000

trabajadores participan anualmente en cursos de perfeccionamiento y actualización que organizan las empresas con una inversión de US\$ 170 millones, de los cuales un 80% se financian a través de la franquicia tributaria. Por otra parte, los programas públicos de formación para trabajadores no cubiertos por los programas de las empresas, atienden anualmente más de 45.000 personas en cursos de formación inicial mayoritariamente. A partir de modelos de simulación de la oferta y demanda de capacitación, el autor concluye que la actual franquicia tributaria puede producir efectos indeseables como el otorgamiento de subsidios a empresas que no lo necesitan y/o normalmente invierten en capacitación. Se propone un modelo alternativo que permita aumentar la inversión de las empresas y la demanda de los trabajadores en capacitación con menor costo para el Estado.

En el capítulo 6, se analiza el sistema de financiamiento de la formación para el trabajo en Colombia. Este estudio ofrece un panorama general de la base institucional y la oferta de servicios asociada al mismo. Se concentra en detallar el financiamiento del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), entidad pública cuyos recursos provienen principalmente de una contribución parafiscal pagada por las empresas. Se presentan algunas alternativas a este modelo de financiamiento que están siendo objeto de discusión actualmente entre los diversos actores sociales del país.

El capítulo 7 presenta el estudio de caso de Jamaica, sobre cómo una serie de proyectos de inversión ponen a prueba un sistema de formación que se encuentra en plena reforma. Este estudio analiza las inversiones en la formación y desarrollo de calificaciones de los trabajadores dentro del contexto regional e internacional, y sus repercusiones sobre la competitividad de la economía del país en el mercado global. Además de describir los contextos sociales y económicos nacionales y regionales, este estudio proporciona detalles de la evolución de las políticas existentes y mecanismos de financiamiento para la formación, y en particular, las políticas clave del HEART Trust/NTA, una agencia estatutaria del gobierno de Jamaica que financia la formación institucional mediante tributos gravados a empresas. El estudio muestra cómo el esquema de franquicia tributaria se transformó en un plan generador de ingresos públicos, permitiendo el crecimiento de la agencia y su confiabilidad sobre una base de formación institucional en oposición a la formación en el lugar de trabajo. Se examina también la incidencia y gastos en formación a través del HEART Trust así como otro tipo de proveedores de formación. Se calcula que las inversiones públicas y privadas en formación para el empleo corresponden a alrededor de US\$ 92,9 millones por año. Lo que es más, el autor analiza los impedimentos y limitaciones del sistema tributario e incentivos aplicados por el HEART para la formación así como las ventajas

y desventajas de este arreglo de financiamiento. El desafío que actualmente enfrenta este sistema parece ser, por el lado de la demanda, llevar a las personas a un nivel de formación más alto, el cual ha sido típicamente el caso del HEART Trust/NTA y, por el lado de la oferta, diversificar la referida a formación y extenderla a empresas, escuelas, programas de educación terciaria y otros proveedores privados de formación para aumentar su impacto en la economía.

El caso de los costos de la formación profesional en sus diversas modalidades en México, se encuentra analizado en el capítulo 8. El estudio indaga sobre los costos de la hora de formación por estudiante y de la hora por curso. También se describe el marco institucional y el contexto del financiamiento de la formación técnica profesional, y analiza los costos de la formación por tipo de aprendizaje. Además, presenta algunos casos específicos de formación impartida por el sector privado. Finalmente, el autor realiza un análisis comparativo del costo de la formación técnica inicial y para el trabajo en el país. El estudio concluye que el financiamiento de la formación no puede obedecer a un criterio de costo estándar ya que las variables institucionales, la calidad, la economía de escala y el retorno esperado influyen en el costo de referencia.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Galhardi, R., (2002) *Financing Training: Innovative Approaches in Latin America*, Working Paper, N° 12, IFP/SKILLS, OIT, Ginebra.
- OIT, (2000) *Conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos*, Conferencia Internacional del Trabajo, Reunión N° 88, Ginebra.